

## SEMINARIO INTERNACIONAL EN CULTURA DE LA LEGALIDAD: “LOS DESAFÍOS DEL ESTADO DE DERECHO EN EL SIGLO XXI”

El Seminario Internacional en Cultura de la Legalidad: “Los Desafíos del Estado de Derecho” ha sido organizado por el **Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia** (GIDYJ) de la Universidad Carlos III de Madrid, en el marco de las actividades del proyecto [New Trust-cm Programa Interuniversitario en Cultura de la Legalidad](#) (S2015/HUM-3466) financiado por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid.

El programa completo del Seminario está disponible en [www.derechoyjusticia.net](http://www.derechoyjusticia.net)

Las **comunicaciones** aquí recogidas fueron presentadas el día 13 de febrero de 2017 con motivo del I Seminario Internacional en Cultura de la Legalidad: “Los desafíos del Estado de Derecho en el siglo XXI”, celebrado en el campus de Getafe de la Universidad Carlos de Madrid bajo la dirección de María José Fariñas Dulce.

Las comunicaciones están disponibles en: <https://hdl.handle.net/10016/25562>



Esta obra se encuentra sujeta a la licencia Creative Commons  
Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada

# REFERENDO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

## REFERENDUM: SOME CONSIDERATIONS

João Hilário Lievore de Brandão

*Mestrando da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL)*

### RESUMO

Governo do povo, para o povo, pelo povo. Diante de tal afirmação democrática, infelizmente, percebe-se atualmente um certo distanciamento entre o povo e seus representantes. Aparentemente, o cidadão comum está a cada dia mais longe das decisões políticas que o cercam. Em Portugal, como no Brasil, um dos instrumentos para intervenção direta no processo democrático dá-se através do referendo. No entanto, sua utilização em ambos países é ainda muito acanhada. Porém, com a era da informação, e a revolução tecnológica presente, o futuro parece promissor na efetiva e eficaz participação popular nas tomadas de decisões da sociedade.

**Palavras chaves:** democracia; referendo

### ABSTRACT

Government of the people, by the people, for the people. Faced with such a democratic assertion, unfortunately, there is now a certain distance between the people and their representatives. Apparently, the average citizen is more and more distant from the political decisions that surround him. In Portugal, as in Brazil, one of the instruments for direct intervention in the democratic process is through referendum. However, their use in both countries still very poor. However, with the information age, and the present technological revolution, the future seems promising in effective participation in the decision-making of society.

**Keywords:** democracy; referendum

**SUMÁRIO**

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....                              | 3  |
| 2. DEMOCRACIA.....                               | 3  |
| 2.1. Democracia direta .....                     | 5  |
| 2.2. Democracia indireta ou representativa.....  | 6  |
| 2.3. Democracia semidireta ou participativa..... | 7  |
| 3. REFERENDO .....                               | 8  |
| 3.1. Conceito.....                               | 8  |
| 3.2. Aspectos históricos .....                   | 9  |
| 4. ASPECTOS DO REFERENDO EM PORTUGAL.....        | 10 |
| 5. ASPECTOS DO REFERENDO NO BRASIL .....         | 15 |
| 6. CONCLUSÃO.....                                | 16 |
| 7. REFERÊNCIAS.....                              | 19 |

## 1. INTRODUÇÃO

No presente artigo, será desenvolvida análise a respeito do referendo, instrumento de participação democrática semidireta, mormente sua aplicação no Brasil e em Portugal.

No estudo, será feita uma avaliação histórica e de desenvolvimento da democracia, bem como de seus tipos, seja a direta, indireta e a semidireta.

Ainda, será analisado o instituto como instrumento da democracia semidireta em Portugal, onde se percebe que, a despeito da sua pouca utilização, o arcabouço legal que regulamenta sua utilização é bastante avançado.

Seguinte, será analisado o instituto no Brasil. Na democracia brasileira a utilização do referendo também é bastante singela, tendo ocorrido, efetivamente, apenas uma vez até os dias atuais. O referendo no Brasil tratou do desarmamento. Poderá ser verificado que a legislação brasileira sobre o tema é muito mais acanhada que a portuguesa. A previsão constitucional e a lei que a regulamenta são diminutas.

Por fim, será apontada a tendência de uso de tecnologia no processo democrático, onde já há ocorrência do Governo Eletrônico e da *e-democracy*.

## 2. DEMOCRACIA

Inicialmente, para facilitar a abordagem do tema, importante algumas considerações sobre a democracia, vez que o referendo é um dos meios de participação popular em sociedades democráticas.

Por sua vez, democracia caracteriza-se pelo poder político exercido com fundamento na soberania da vontade do povo na organização estrutural e no funcionamento organizado e harmônico do Estado. A vontade popular define as autoridades, as competências e as responsabilidades atribuídas ao Estado. A materialização das escolhas feitas pelo povo, quanto à realização das funções do Estado, passa obrigatoriamente pelo controle do próprio povo. A inerência entre povo e o efetivo desempenho de seu livre arbítrio é dependente de estar em atividade permanente uma pluralidade de mecanismos participativos de identificação dos anseios populares<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>DALLARI JÚNIOR, Hécio de Abreu. *Teoria geral do estado contemporâneo*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Rideel, 2010. ISBN: 9788533914681. pp. 41-42

Por democracia entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como a monarquia e a oligarquia<sup>2</sup>.

Governo do povo, para o povo, pelo povo. Com tais palavras, o presidente dos Estados Unidos da América, Abraham Lincoln, em seu notório discurso de Gettysburg, Pensilvânia (1863), provavelmente sintetizou a essência do significado da democracia moderna.

A democracia é considerada uma forma de organização de um grupo de pessoas, onde a titularidade do poder reside na totalidade dos seus membros. Como tal, a tomada de decisões responde à vontade geral.

É uma forma de governo e de organização de um Estado, é uma forma de convivência social em que todos os habitantes são livres e iguais perante a lei.

A origem remonta a Grécia antiga, mas muito diferente do que se vê hoje. Era uma democracia seletiva, pois apenas uma fração daquela população, os homens livres, podiam participar das decisões das políticas da cidade.

A Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido no Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública “no grande recinto da nação”<sup>3</sup>.

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se devotava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões do Estado, que fazia de sua assembleia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial<sup>4</sup>.

Porém, a grande crítica à democracia exercida na Grécia antiga é que, na verdade, ela representava uma democracia minoritária, pois a participação nas assembleias era privilégio apenas de homens livres, em uma sociedade sustentada por escravos. Portanto, prevalecia o interesse de pouquíssimos sobre muitos.

Em suma, a democracia direta pode ser vista como um tipo de sistema onde os cidadãos discutem e votam diretamente as principais questões de seus interesses.

---

<sup>2</sup>BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Marco Aurélio Nogueira (tradução). 6.<sup>a</sup> ed. 4.<sup>a</sup> reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2000. ISBN: 8511140662. p. 7

<sup>3</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.<sup>a</sup> ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 268

<sup>4</sup>*Ibidem*

Na medida em que as sociedades se alargavam numericamente e a organização social se tornava cada vez mais complexa, o sistema de democracia direta se mostrava de difícil concretização. Neste instante, inicia-se a organização da chamada democracia indireta.

A democracia indireta estabelece que a população utilize do voto para a escolha dos representantes políticos mais adequados aos seus interesses. Desse modo, os cidadãos teriam sua voz assegurada, representados por outros.

Cabe destacar que a democracia nos dias de hoje, ou naquela onde se tinha uma participação popular direta, como na Grécia, um ponto de conexão sempre foi a soberania popular, repousada na sua participação direta ou indireta.

Mais recentemente, com o intuito de aprimoramento da democracia indireta, o elemento de participação popular da democracia direta foi introduzido, originando uma nova fase, a democracia semidireta, ou democracia participativa, que conta com instrumentos como o referendo.

## **2.1. Democracia direta**

Como já visto, a origem da democracia direta assentou-se na Grécia antiga.

Segundo Paulo Bonavides, as condições que consentiram ao Estado-cidade da Grécia ter em funcionamento aquele sistema de democracia direta foram:

Em primeiro lugar, a base social escrava, que permitia ao homem livre ocupar-se tão-somente dos negócios públicos, numa militância rude, exaustiva, permanente, diuturna. Nenhuma preocupação de ordem material atormentava o cidadão na antiga Grécia. Ao homem econômico dos nossos tempos correspondia o homem político da antiguidade: a liberdade do cidadão substituí a liberdade do homem. Em segundo lugar, depara-se-nos outra condição social que compelia o cidadão grego a conservar aceso o interesse pela causa da sua democracia e a valorar aquela ponta de participação soberana com que sua vontade entrava para moldar a vida pública, a vida da cidade. Decorria esta condição social da tomada de consciência quanto à necessidade de o homem integrar-se na vida política: do imperativo de participação solidária, altruísta e responsável para preservação do Estado em presença do inimigo estrangeiro, frente ao bárbaro – que bárbaro eram para os gregos todos os povos não-helênicos – ou frente aos Estados rivais ou inimigos, posto que de base igualmente helênica. O valor que o cidadão no Estado grego conferia à sua democracia estava preso, portanto, ao bem que ele almejava receber e que efetivamente recebia da parte do

Estado. Tais condições faziam com que o cidadão da Grécia visse sempre no ordenamento estadual mais do que a complementação ou prolongamento de sua vida individual: visse no Estado o dado mesmo condicionante de toda existência. Não havia, por conseguinte, nesta forma de democracia direta, democracia orgânica, a tensão que preside, nos tempos modernos, às relações entre o indivíduo e o Estado. Determinadas posições filosóficas, de teor político, contemplam modernamente o Estado como dado negativo e o indivíduo como dado positivo, ou vice-versa<sup>5</sup>.

A democracia direta dos gregos foi um grande legado para as sociedades ocidentais modernas. Através de sua prática, chegamos aos dias atuais, com o aperfeiçoamento do instituto, tanto na sua progressão para a democracia indireta quanto para a semidireta.

## **2.2. Democracia indireta ou representativa**

Por democracia representativa, entende-se que a participação popular é indireta, através de representantes, pessoas eleitas para essa finalidade.

A democracia representativa firma-se por razões práticas, para solucionar problema óbvio de estruturação e funcionamento do Estado.

Rousseau afirmou a necessidade da participação popular directa, forma legítima de exercício do poder político soberano, o qual pertence aos cidadãos e é indivisível e inalienável. Jean Jacques Rousseau, nascido em Genebra, Suíça (1712-78), crê-se na influência de modo de organização política dos cantões helvéticos os quais eram governados diretamente pelos próprios cidadãos<sup>6</sup>.

Dizia Rousseau, criticando a democracia indireta ou representativa, que o homem da democracia moderna só é livre no momento em que vai às urnas depositar o seu voto<sup>7</sup>.

Por certo, a democracia direta apresentou-se como uma modalidade equilibrada para um determinado momento histórico, no entanto, com a evolução social, e diante da magnitude do Estado moderno, mostrou-se insuficiente.

---

<sup>5</sup>*Ibidem*

<sup>6</sup>ROSÁRIO, Pedro Trovão do. *A democracia semidirecta em Portugal*. Madri: Universitas, 2013. 191 p. ISBN 978-84-7991-413-4. p. 24

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência...*, p. 273

Com a outorga para terceiros, através do sufrágio, para falarem em seu nome, a sociedade representada transferiu enorme poder a poucos. Certa contradição impõe-se ao sistema, que é passível de crítica, vez que os cidadãos deixam de ter efetiva voz.

O professor Pedro Trovão do Rosário esclarece:

Por outro lado, paradoxalmente, o poder participativo do cidadão na vida política foi-se degradando com a instauração do sufrágio universal, que supõe a representação integral dos cidadãos através dos deputados, ao deixar todo o poder nas mãos de uma classe política, sem outra medida de censura para além do voto periódico e excluindo de facto outras vias de representação. O espaço de diálogo sobre os assuntos nacionais foi-se limitando ao recinto parlamentar, com um eco cada vez mais débil na imprensa ou noutros meios de comunicação. É de referir que os perigos da democracia igualitária e o desenvolvimento da sociedade individualista já haviam sido descritos por Tocqueville em *De ladémocratieenAmérique* quando escrevia: *Vejo uma imensidão inominável de homens similares e iguais ... cada um deles, separado, sente-se estranho ao destino de todos os demais ... existe unicamente em si mesmo para si mesmo (...). Acima deles sobrepõe-se um poder imenso e totalitário, que se encarrega só de assegurar as suas necessidades e cuidar deles. É absoluto, detalhado, regular, providente e doce ... não tiraniza, aborrece, comprime, enerva, apaga, emparvece, e reduz cada nação a não ser mais do que um rebanho de animais tímidos e laboriosos, cujo governo é o pastor.* Este despotismo administrativo, perfeitamente compative com a soberania do povo, é a forma de servidão que ameaça a democracia quando civismo e os sentimentos liberais ficam demasiadamente debilitados. Para lutar contra os males que a igualdade pode produzir, Tocqueville recomenda desenvolver a liberdade política; defende particularmente liberdades locais e a liberdade de associação para constituir entre o indivíduo e o Estado novos corpos intermédios e sacudir a apatia nascida do individualismo<sup>8</sup>.

O modelo de democracia representativa é o dominante nas sociedades ocidentais. Ocorre que, atualmente, percebe-se um incremento na sistemática, com isso ganha corpo o mecanismo da democracia participativa.

### 2.3. Democracia semidireta ou participativa

A democracia semidireta teve o período de mais larga proliferação no curso das três primeiras décadas deste século, quando gozou de indisputável prestígio, mormente após a Primeira

---

<sup>8</sup>ROSÁRIO, Pedro Trovão do. *A democracia...*, pp. 16-17



Grande Guerra Mundial, durante a fase sensivelmente aguda de crise das instituições democráticas do ocidente<sup>9</sup>.

Quando a Constituição afirma que o povo exerce o seu poder por meio de representantes eleitos, ela explicita a Democracia representativa; contudo, quando indica que o povo exerce o seu poder diretamente, ela exprime a Democracia direta. Da conjugação da Democracia representativa e Democracia direta temos um modelo misto de Democracia semidireta, que nada mais é senão uma Democracia representativa com alguns institutos ou mecanismos de participação direta do povo na formação da vontade política nacional. Da Democracia semidireta se desenvolve a chamada Democracia participativa<sup>10</sup>.

Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referendum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável<sup>11</sup>.

A participação democrática popular pode se apresentar, além do sufrágio, em institutos da democracia semidireta, como aponta o Professor Pedro Rosário do Trovão: a) Referendo; b) Plebiscito; c) Iniciativa popular; d) Veto popular; e) Petição popular; f) Destituição popular e revogação popular (*recall*); g) O plenário de cidadãos eleitores. Cabe destaque o papel do referendo<sup>12</sup>.

### 3. REFERENDO

#### 3.1. Conceito

Diante da evolução dos sistemas democráticos, percebe-se que a participação popular se dá, em sua maioria, pela eleição, onde são escolhidos alguns como representantes da coletividade.

---

<sup>9</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência...*, p. 275

<sup>10</sup>CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 4.<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2010. p. 513. ISBN 9788577612680

<sup>11</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência...*, p. 275

<sup>12</sup>ROSÁRIO, Pedro Trovão do. *A democracia...*, p. 30

O mecanismo do sufrágio, em certa dose, retira a manifestação individual e direta do cidadão nas discussões democráticas. Diante desse quadro, encontram-se os instrumentos de participação popular na democracia participativa, entre eles o referendo.

Define-se como referendo a consulta feita aos eleitores sobre uma questão ou um texto através de um procedimento formal regulado na lei (procedimento referendário). A iniciativa do referendo pode pertencer aos órgãos do Estado (governo, deputados) ou a um certo número de cidadãos (iniciativa popular)<sup>13</sup>.

É um mecanismo de consulta popular para confirmação ou rejeição de determinada lei, projeto de lei ou emenda constitucional; consiste em submeter ao crivo do povo determinada espécie normativa, fator que enseja a participação popular direta na construção de seu ordenamento jurídico e, por isso, amplia espaços democráticos paralelamente ao sistema político representativo<sup>14</sup>.

Para Paulo Bonavides, com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar as leis<sup>15</sup>.

O professor Jorge Bacelar Gouveia explica que a dimensão referendaria da democracia consiste na possibilidade de os cidadãos se pronunciarem acerca de assuntos que se colocam à governação. Já não se trata de escolher os governantes, em função das suas capacidades pessoais ou do ideário político pretendido, governantes que depois ficarão com a responsabilidade de decidir em vez do povo. É o próprio povo que decide, por si mesmo, certas questões, intervindo pontualmente na resolução dos assuntos públicos, povo que, enquanto conjunto de cidadãos governados, por momentos se transforma em povo governante, resolvendo a questão que lhe tenha sido submetida.<sup>16</sup>

O referendo, sendo uma forma de expressão popular, chancela ou não uma atitude do governo.

### 3.2.Aspectos históricos

---

<sup>13</sup>CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7.ª ed., 10º reimp. Coimbra: Almedina, 2008. p. 295. ISBN 978-972-40-2106-5

<sup>14</sup>AUAD, Denise et al. (coords). “Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular”. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 2004, 3, Jan-Jun, pp. 292-323. p. 304

<sup>15</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência...*, p. 282

<sup>16</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de direito constitucional*. 5.ª ed. revista e atualizada, volume II. Coimbra: Almedina, 2013, pp. 801-802, ISBN 978-972-40-5394-3

O referendo, instituição de participação popular directa, surgiu com fulgor à luz do dia no último quartel do século XVIII, em particular com o advento da Revolução Francesa, onde num ambiente apaixonado e efervescente, se encontram em confronto as teses de John Locke/Hobbes/Montesquieu de um lado e de outro, a de Jean Jacques Rousseau. Deverá no entanto, desde já, ficar claro que nem Montesquieu nem Rousseau previram expressamente qualquer forma de votação popular individual do género o referendo moderno<sup>17</sup>.

Este confronto entre democracia representativa e democracia directa, entre John Locke/Hobbes/Montesquieu de um lado e do outro Jean Jacques Rousseau, ora com mais de duzentos anos, mantém-se até aos nossos dias tomando por referência aqueles autores do século XVIII, o seu posicionamento<sup>18</sup>.

No entanto, se então (último quartel do século xviii) a República francesa assume a liderança em matéria referendaria, hoje a Confederação Suíça e os Estados Unidos da América assumem óbvio protagonismo<sup>19</sup>.

Infelizmente, cabe destacar que o instituto democrático também foi utilizado por regimes autocráticos, para concretizar seu poder, como por exemplo, foi o caso de Napoleão no início do século XIX.

Atualmente, inúmeras Constituições contam com a previsão do instituto. No entanto, a simples inscrição do referendo em várias cartas espalhadas pelo mundo, não significa efetivamente o seu uso pleno e real.

#### 4. ASPECTOS DO REFERENDO EM PORTUGAL

Os primeiros textos constitucionais de Portugal não tratavam do uso do referendo, fossem os de 1822 ou o de 1838, ou até mesmo a carta constitucional de 1826.

Mas, devemos recordar que o artigo 15º da Constituição de 1838 consagrava ser garantido o direito de petição. Todo o Cidadão pode não só apresentar aos Poderes do Estado reclamações, queixas e petições sobre objectos de interesse público ou particular mas também expor quaisquer infracções da Constituição ou das Leis, e requerer a efectiva responsabilidade dos infractores. Aliás, o acto adicional à Carta Constitucional de 1826, de 24 de Julho de 1885, no seu artigo 10º estabeleceu que todo o cidadão poderá apresentar por

---

<sup>17</sup>Urbano apud ROSÁRIO. *A democracia...*, p. 24

<sup>18</sup>Idem – Op. Cit.p. 25

<sup>19</sup>ROSÁRIO, Pedro Trovão do. *A democracia...*, p. 25

escrito, ao poder legislativo e ao executivo, reclamações, queixas ou petições, e expor qualquer infracção da constituição, requerendo perante a competente autoridade a efectiva responsabilidade dos infractores<sup>20</sup>.

Com o declínio da monarquia, proclamada a República em 1910, houve convocação de constituinte, produzindo o texto constitucional de 1911, que tratava apenas de referendos locais.

Com a revolução de 1926 e a formação do regime ditatorial, não houve a convocação de uma constituinte. O projeto governamental de Constituição elaborado após o golpe foi aprovado em 1933, por um plebiscito *sui generis*, obrigatório.

Leciona o professor Pedro Rosário do Trovão:

Em 28 de Maio 1926 os militares, através de revolução instauraram uma ditadura militar, invocando constituir esse acto uma reacção à desorganização generalizada do poder político. Assim, entre essa data e Abril de 1933, mantendo-se formalmente em vigor a Constituição de 1911, conheceu-se no entanto a publicação de numerosos decretos com força de lei, os quais alteraram gradualmente aquela Lei Fundamental, adaptando-a aos novos tempos. Em 1931 é criado o Conselho Político Nacional, composto por elementos institucionais e figuras públicas nomeadas, tendo em vista o acompanhamento da realização da nova Constituição. Destacou-se o papel do Ministro das Finanças, Dr. Antônio de Oliveira Salazar, tendo o projecto final sido publicado em toda a imprensa diária em 28 de Maio de 1932, precedido de um relatório explicativo, de escasso valor interpretativo, tendo depois sido realizado um plebiscito nacional. É assim que em 21 de Fevereiro de 1933, volvido quase um ano sobre aquela publicação e com poucas alterações em relação a este texto, é convocado um Plebiscito, num universo eleitoral de cerca de um milhão e trezentos e trinta mil duzentos e cinquenta e oito eleitores, com uma elevada percentagem de analfabetos, definindo-se que as abstenções e os votos em branco contariam como votos a favor, ou seja, a falta do eleitor, ou a não inclusão de qualquer referência no boletim de voto corresponderiam a um voto favorável, enquanto que o não teria que ser expressamente escrito. A questão: Aprova a Constituição da República Portuguesa? Votaram favoravelmente 1.292.864 cidadãos, contra 6.190, sendo nulos 666 votos, não sendo líquido o rigor da expressão dos cidadãos das Colónias<sup>21</sup>.

Mesmo estando regulado o uso do referendo na Constituição de 1933, no artigo 126º, durante a sua vigência não foi feito uso do instrumento.

---

<sup>20</sup>Idem – Op. Cit. p. 60

<sup>21</sup>Idem – Op. Cit. p. 69

Com o fim do regime em abril de 1974, Portugal reencontra a democracia. Em 1976 é celebrada uma nova Constituição. No ano de 1982, a Assembleia da República, regulamentou o uso de referendos regionais, o que não era previsto anteriormente. A segunda revisão constitucional ocorreu em 1989, e manteve o texto sobre referendo local previsto na primeira revisão, mas trouxe, ainda, a possibilidade de referendo nacional. Com as demais revisões, inclusive no texto constitucional atual, o refendo é tratado no artigo 115º, que em seus treze itens, trata das regras gerais para a convocação e realização do referendo.

Como visto, o referendo está previsto no artigo 115º da Constituição da República Portuguesa, em treze itens. Porém, é a lei 15-A/98, com seus atuais 255 artigos, quem rege os casos e os termos da realização do referendo de âmbito nacional em Portugal. Já a Lei Orgânica n. 4 de 24 de agosto de 2000, trata do regime jurídico do referendo local.

Importante apontar a lição do Professor Jorge Miranda, sintetizando pontos importantes do direito referendário português:

“I - O referendo vem a par da eleição como forma de exercício do direito de sufrágio. Por isso, são princípios também de direito referendário os princípios de Direito eleitoral subjectivo: universalidade, igualdade, individualidade, pessoalidade, liberdade, imediatividade. E igualmente alguns dos princípios de Direito eleitoral objetivo, com adaptações:- A liberdade e a igualdade dos eleitores e agora dos intervenientes (partidos e grupos de cidadãos) na campanha referendaria;- A imparcialidade das entidades públicas;- A participação na administração, agora referendaria;- A estabilidade da legislação – devendo admitir-se (à semelhança do que sucede com a convocação de eleições) que depois da aprovação da proposta de referendo não possa ser alterada a lei reguladora de convocação e de realização do referendo;- Jurisdicionalidade - contencioso referendário cabe aos tribunais. II – A estes princípios acrescem princípios específicos: 1º. Relevante interesse (nacional, regional ou local) da questão submetida a referendo (artigos 115º, núm. 3 e 232º, núm. 2 da Constituição); 2º. Unicidade da matéria do referendo (artigo 115º, núm. 6 da Constituição); 3º. Dilematicidade ou bipolaridade – as perguntas são formuladas para respostas de sim ou não (artigo 115º, núm. 6), não se preconizando respostas diferenciadas, intermédias e condicionais; 4º. Separação entre a iniciativa e a convocação – nunca é o mesmo órgão ou uma fracção de titulares de órgão que toma a iniciativa e o que convoca o referendo (artigo 115º, núm. 1), o que pode considerar-se ainda decorrência do princípio da separação

dos poderes (artigos 2º e 111º);5º. Vinculatividade condicionada à participação de mais de metade dos cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral (artigo 115, núm. 11).”<sup>22</sup>

Trata-se no refendo questões de relevante interesse nacional, que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de ato legislativo.

O critério de relevante interesse nacional é bastante subjetivo, ficando a cargo da Assembleia Nacional ou Governo a discussão em concreto. Quando o interesse for regional, por óbvio, desatendido o critério para o referendo nacional.

No referendo português, determinadas matérias estão excluídas de discussão, aquelas que envolvam alterações à Constituição, as questões e os atos de conteúdo orçamentário, tributário ou financeiro.

A Constituição da República Portuguesa, em conjunto com a lei 15-A/98, sistematiza a realização do referendo em Portugal.

Pode-se entender que o referendo possui uma fase de proposta, que têm como agentes a Assembleia da República, o Governo e os cidadãos dirigida a Assembleia da República.

Em seguida, há uma fiscalização preventiva da constitucionalidade e legalidade do referendo, feita pelo Tribunal Constitucional. Esta é uma fase necessária e obrigatória, e caso não seja realizada, caberá a invalidade do referendo. Tal ponto é de importante verificação, e algumas colocações tratadas pelo professor Jorge Miranda, são pertinentes:

“I - A gravidade das implicações do instituto e a necessidade - comprovada pela experiência histórica de outros países - de evitar desvios justificam a sujeição dos referendos a fiscalização preventiva de constitucionalidade e de legalidade. E sujeição obrigatória [artigos 115, núm. 8 e 223, núm. 2, alínea f)], ao contrário do que sucede com as convenções e os actos legislativos (artigo 278). Trata-se de apurar a conformidade com as normas constitucionais e legais pertinentes ao procedimento, à pergunta ou às perguntas formuladas e ao sentido das respostas que venha a prevalecer (ou seja, ao resultado, positivo ou negativo do referendo). Quanto ao procedimento e às perguntas, o problema é de constitucionalidade e legalidade formal; quanto ao sentido, de constitucionalidade material. E trata-se ainda de apreciar os "requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral" [artigo 223, núm. 2, alínea f)],

---

<sup>22</sup>MIRANDA, Jorge. “O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa” [Em Linha]. *Cuest. Const.*, México, n. 19, p. 149-171, dic. 2008. <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932008000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000200006&lng=es&nrm=iso)>. [28 Outubro 2016].

2a. parte], de apurar quais são os cidadãos aí com direito de sufrágio. Pelo contrário, não parece que o Tribunal Constitucional possa ocupar-se da qualificação de uma questão como sendo ou não de "relevante interesse" nacional, regional ou local, pois sendo esta qualificação eminentemente política, o único critério atendível vem a ser a do órgão autor da proposta. II – Se o Tribunal Constitucional se pronunciar pela não inconstitucionalidade da proposta de referendo, poderá vir a apreciar a constitucionalidade de norma emanada na sequência de resposta positiva? Há que distinguir. Quanto à fiscalização preventiva, se for apenas essa norma, nada justificará nova intervenção do Tribunal. Mas se o diploma legislativo ou a convenção for para além do objecto da resposta positiva, já nada impedirá o funcionamento dos mecanismos de fiscalização preventiva das convenções internacionais e dos actos legislativos dos artigos 278 e 279 da Constituição. Quanto à fiscalização sucessiva, seja concreta ou abstracta, aí o caminho dever entender-se totalmente livre. À semelhança do que sucede na fiscalização prevista naqueles artigos, pode a questão ser sempre vir a ser suscitada subsequentemente. A fiscalização preventiva nunca impossibilita a sucessiva. E o próprio povo também se acha subordinado à Constituição (artigos 3, núm. 1, 10, núm. 1 e 108). III – Se o Tribunal Constitucional se pronunciar pela inconstitucionalidade de uma proposta de referendo, por contradição entre a norma correspondente a resultado positivo e certa norma constitucional, poderá o órgão proponente depois aprovar aquela norma? Por coerência, tem de se entender que tal subsequente aprovação seria inadmissível. Aquilo que nem o povo pode aprovar, muito menos pode ser aprovado pelos seus representantes; e é isso também o que decorre da regra da preclusão do poder de decisão relativo a questões submetidas a referendo. Mas com limites: quanto a referendo nacional, até ao termo da sessão legislativa em curso, salvo nova eleição da Assembleia da República, ou até à demissão do Governo (artigo 115, núm. 10 da Constituição) e quanto a referendo local, até ao termo do mandato do órgão autárquico (artigos 222 e 223 da Lei Orgânica núm. 4/2000).<sup>23</sup>

Seguindo, dá-se a fase de decisão presidencial, que é ato discricionário do Presidente da República. Não se convocando o referendo, poderá ser apresentada nova proposta, mas não na mesma sessão legislativa.

A apuração dos votos segue as regras do direito Eleitoral. O resultado é considerado dentro do princípio da maioria simples.

Por fim, o referendo é vinculativo, quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos do recenseamento. Caso não se atinja este quórum, o referendo terá carácter apenas de sugestão.

---

<sup>23</sup>*Ibidem*

## 5. ASPECTOS DO REFERENDO NO BRASIL

No Brasil, como em muitos países do globo, a independência ocorreu em um contexto motivado pelos ideais liberais, vindos da independência Americana e da revolução Francesa.

Na primeira Constituição brasileira, a de 1824, pregava a ideia de monarquia constitucional, onde, apesar do Poder Moderador monárquico, havia uma carta apontando direitos dos cidadãos, limitando o Poder Absolutista do Imperador. No entanto, tal constituição não trazia em seu bojo o referendo.

Nas Constituições subsequentes, até a de 1988, não havia a inserção do referendo como instituto democrático participativo.

Caso especial que vale destacar, foi a realização de plebiscito no Brasil, em dois momentos, para a escolha de sistema de governo.

No primeiro caso, com a renúncia do então presidente Jânio Quadros, assumiu seu vice, João Goulart. Ocorre que, naquele momento, o poder do presidente foi drasticamente reduzido, impondo-se no Brasil o regime parlamentarista. Em sequência, em 1963, houve convocação de plebiscito, para manifestação a respeito do sistema de governo no país, tendo, em consequência ganhado o presidencialismo. Este mesmo questionamento plebiscitário foi feito novamente em 1993, tendo o povo brasileiro optado novamente pelo presidencialismo.

Ocorreram dois plebiscitos, um em 1963 e outro em 1993, estes sim correspondentes à noção de Referendo consagrada nos demais textos constitucionais supra, sobre o sistema de governo. Em 6 de Janeiro de 1963 os cidadãos pronunciaram-se majoritariamente pelo sistema de governo presidencialista, em detrimento do parlamentarista, então em vigor, o que reiteraram na consulta popular de 1993, esta suscitada pela Constituição Federal de 1988.<sup>24</sup>

No Brasil, a atual Constituição da República de 1988, em seu artigo primeiro dispõe que todo poder emana do povo, consagrando princípio fundamental da soberania popular.

Outrossim, no artigo 14, estabelece que essa soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, institutos da democracia representativa, e ainda, por plebiscito, referendo e iniciativa popular, institutos da democracia participativa.

---

<sup>24</sup> ROSÁRIO, Pedro Trovão do. *A democracia...*, p. 54



Ao contrário de outras Constituições, inclusive a portuguesa, a brasileira aponta significado diferente para plebiscito e referendo.

Plebiscito é consulta popular prévia acerca de determinada questão política ou programa governamental; referendo é consulta popular a posteriori destinada a obter do povo a ratificação ou não de proposta legislativa já aprovada ou programa já adotado<sup>25</sup>.

Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutive)<sup>26</sup>.

O Congresso Nacional tem a competência para autorizar referendos e convocar plebiscitos, como ilustra o artigo 49, inciso XV da Constituição da República.

A lei que regulamenta o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular é a 9.709/98, em apenas quinze artigos. Muito diferente da detalhada lei portuguesa sobre o tema.

No Brasil o voto é obrigatório, sendo assim, os eleitores deverão participar da consulta. Porém, por se tratar de exercício da soberania, apenas aqueles com capacidade eleitoral ativa poderão participar do referendo.

A única experiência brasileira com referendo foi em relação a lei do desarmamento, lei 10.826/2003.

O primeiro referendo da história do Brasil ocorreu em 23 de Outubro de 2005, sendo 122 milhões de eleitores chamados a ratificar o artigo 35 do Estatuto do Desarmamento, o qual prevê a proibição de comercialização de armas de fogo e munições em todo o território, com exceção de entidades referidas naquele acto legislativo<sup>27</sup>.

Por certo, a experiência brasileira no uso do referendo ainda é bastante retraída.

## 6. CONCLUSÃO

---

<sup>25</sup>CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito...*, p. 514.

<sup>26</sup>MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 14.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2003. ISBN: 852243610x. p. 237

<sup>27</sup>ROSÁRIO, Pedro Trovão do. *A democracia ...*, p. 54

A democracia, em seus diversos espectros, possui dentro de sua forma semidireta o referendo como instrumento.

Pelo caminhar histórico verificado, desde a Grécia antiga, chegando aos dias atuais, percebe-se que instrumentos de consulta aos cidadãos foram e são utilizados por diversas sociedades.

Tanto no Brasil quanto em Portugal há prevalência clara da democracia representativa, onde alguns são eleitos para a representação de toda a sociedade em relação as políticas públicas. Porém, em ambas sociedades, há previsão expressa a respeito do importante instrumento de participação popular, qual seja, o referendo.

Em uma análise de utilização do instituto, tanto em Portugal quanto no Brasil, identifica-se a raridade no uso.

A respeito da normatização, porém, Portugal está muito à frente do Brasil.

O referendo está previsto timidamente na Constituição da República brasileira, e a sua regulamentação prevista em uma legislação compreendida em apenas quinze artigos, que não esgotam a matéria. Por outro lado, em Portugal, o comando constitucional sobre o tema é bem mais abrangente, respaldado por uma norma regulamentadora bastante detalhada.

Em Portugal merece destaque a análise prévia do Tribunal Constitucional quanto ao referendo, situação que não ocorre no Brasil. Esta análise pelo Tribunal Constitucional é salutar, vez que serve como filtro contra projetos espúrios. Outrossim, merece destaque que em Portugal cabe a participação do cidadão de forma ativa, podendo apresentar proposta de referendo, o que não ocorre no Brasil.

Atualmente, o modelo de democracia indireta, mesmo que soberano, vem passando por momento de baixa adesão popular. É cada vez maior o desinteresse dos cidadãos em participar ativamente das eleições em seus países.

O referendo, como visto, é um dos instrumentos de participação na democracia semidireta. No entanto, uma nova luz surge no presente, são meios de maior participação popular, como o Governo Eletrônico e a teledemocracia ou *e-democracy*.

No Governo Eletrônico promove-se, através da tecnologia, uma sinergia entre o cidadão e o governo, onde a informação é prestada de forma contínua e habitual. Pelos meios atuais tecnológicos, há uma participação efetiva do povo, podendo opinar, votar, receber serviços, de qualquer lugar em que estiver.

Já o segundo meio de participação popular, nas palavras do professor Pedro Trovão do Rosário, consiste em:

A teledemocracia, *e-democracy*, ou democracia electrónica consiste numa aplicação dos meios electrónicos para exercício de direitos políticos. Em causa, numa óptica de integração, a própria conversão de processos tradicionais de consulta popular (plebiscito, referendo), como o voto em urnas, em votos electrónicos ou automático. A estrutura pesada, burocrática e dispendiosa utilizada para a realização de uma consulta por referendo ou plebiscito poderá ser substituída por um sistema que tenderá a reduzir fraudes, diminuir o tempo utilizado no apuramento, diminuir o número de pessoas necessárias ao processo de consulta, diminuir erros no apuramento dos resultados e diminuir custos. Havendo que acautelar o uso destes novos meios, a sua aplicação corresponderá seguramente à consagração prática dos princípios jurídico constitucionais mais importantes, de defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos com um acompanhamento e controle efectivo da decisão política e dos titulares do poder político, daqueles que em determinado instante da História detêm o poder em nome de tantos, sobre tantas gerações<sup>28</sup>.

Como se percebe aparentemente o futuro se desenvolverá com sociedades cada vez mais informadas, e cada vez mais atuantes nos processos democráticos, uma vez que as tecnologias tendem auxiliar nesse papel.

---

<sup>28</sup>Idem – Op. Cit. p. 96

## 7. REFERÊNCIAS

AUAD, Denise *et al.*(coords). “Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular”. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 2004, 3, Jan-Jun, pp. 292-323.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Marco Aurélio Nogueira (tradução). 6.<sup>a</sup> ed. 4.<sup>a</sup> reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2000. ISBN: 8511140662

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.<sup>a</sup> ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7.<sup>a</sup> ed., 10<sup>o</sup> reimp. Coimbra: Almedina, 2008. p. 295. ISBN 978-972-40-2106-5

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 4.<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2010. p. 513. ISBN 9788577612680.

DALLARI JÚNIOR, Hécio de Abreu. *Teoria geral do estado contemporâneo*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Rideel, 2010. ISBN: 9788533914681

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de direito constitucional*. 5.<sup>a</sup> ed. ver. e atual., v.2. Coimbra: Almedina, 2013, pp. 801-802. ISBN 978-972-40-5394-3

MIRANDA, Jorge. “O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa” [Em Linha]. *Cuest. Const.*, México, n. 19, p. 149-171, dic. 2008. <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932008000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000200006&lng=es&nrm=iso)>. [28 Outubro 2016].

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 14.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2003. ISBN: 852243610x

ROSÁRIO, Pedro Trovão do. *A democracia semidirecta em Portugal*. Madri: Universitas, 2013. 191 p. ISBN 978-84-7991-413-4

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 8.<sup>a</sup> ed, 4v. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 14.<sup>a</sup> ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998. ISBN: 8574200077